



Nye perspektiver på dansk areallovgivning om geodata og digitalisering

Baaner, Lasse; Anker, Helle Tegner; Hvingel, Line

Published in:
Nordisk Administrativt Tidsskrift

Publication date:
2016

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Baaner, L., Anker, H. T., & Hvingel, L. (2016). Nye perspektiver på dansk areallovgivning: om geodata og digitalisering. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 93(3), 81-98. <https://www.djoef-forlag.dk/sites/nat/>

Nye perspektiver på dansk areallovgivning – om geodata og digitalisering

Af Lasse Baaner, Helle Tegner Anker, Line Hvingel

Refereevurdert

1. Indledning

Den danske regulering af arealanvendelsen har undergået store forandringer de senere år navnlig som følge af tre udviklingstendenser.

For det første er areallovgivningen blevet stadig mere omfattende og kompleks. Det gælder både indenfor plan- og naturbeskyttelseslovgivningen, men også – og måske især – reguleringen af den landbrugsmæssige udnyttelse af jorden via landbrugsstøtte- og tilskudsordninger samt reguleringen af husdyrbrug og gødningsanvendelse.¹

For det andet er den geografiske information blevet stadig mere tilgængelig. Med forøget datakraft i alle dele af samfundet er håndtering af store mængder geografisk data blevet mulig for både myndigheder, virksomheder og borgere. Med grunddataprogrammer og etablering af en infrastruktur for geografisk information er datadeling og tilgængelighed af offentlige data også kommet højt på den politiske dagsorden.²

For det tredje har digitaliseringen af den offentlige forvaltning udviklet sig fra en simpel internetbaseret kommunikation mellem borgere og sagsbehandlere til en mere eller mindre omfattende automatisering af sagsbehandling, webbaseret vejledning, inddragelse af offentligheden og kommunikation med både afgrænsede og uafgrænsede grupper af borgere via web- og mobilapplikationer og sociale medier.³

Udviklingen rejser nye problemstillinger inden for flere forskningsområder, herunder retsvidenskaben.⁴ Det kalder bl.a. på opmærksomhed i miljøretten, hvor mødet mellem geodata og arealregulering ser ud til at kunne give et frugtbart udviklingspring for både miljøretten og det, der kaldes GIScience.⁵ Det kalder også på opmærksomhed i forhold til digital forvaltning og den nødvendige udvikling af forvaltningsretten i forhold til den nye virkelighed, som relationen mellem borger og myn-

dighed udspiller sig i. Sammenhængen mellem geodata, geografisk information, georefereret lovgivning og arealregulering skaber behov for udvikling af en systematik og et fælles begrebsapparat, der kan bruges til at belyse den regulering og forvaltning, der sker på baggrund af geodata og kort.

Et mindre forskningsprojekt finansieret af NaturErhvervstyrelsen har analyseret den retlige karakter af geografisk information, herunder nogle af de særlige udfordringer det giver, når geodata indgår i areallovgivningen og anvendes i sagsbehandlingen.⁶ Artiklen her redegør for nogle af projektets analyser samt problemstillinger af bredere retsvidenskabelig interesse. En hovedpointe er, at der er behov for øget opmærksomhed omkring brugen af geodata i en retlig kontekst. Det gælder både, når geodatasæt indgår i den eksisterende retlige regulering, og når ny regulering skal udformes. Problemerne aktualiseres navnlig, når forskellige geodata anvendes i mere eller mindre automatiserede afgørelsesprocesser eller selvbetjeningsløsninger.

1.1. Baggrund – digital forvaltning og udbredelsen af geografisk information

EU's strategi om realisering af det digitale indre marked⁷ med målsætningerne om en øget digitalisering af medlemsstaternes forvaltninger, øget genbrug og deling af data og øget interaktion med borgerne er både en reaktion på udviklingen og en drivkraft mod mere digitalisering og datadeling. Danmark har i mange år haft digital forvaltning på den politiske dagsorden. Hovedfokus for den offentlige digitaliseringsindsats har i mange år været den digitale kommunikation. Initiativerne har udviklet sig fra adgang til offentlig information online til interaktion med den offentlige forvaltning online og først for nyligt frem mod en egentlig transformation af den offentlige sektor, hvor traditionelle procedurer og organisationsmodeller må ændres.⁸ Arealreguleringen er – som en gren af den offentlige forvaltning – kendetegnet ved, at retsregler i et eller andet omfang knytter kompetencer, rettigheder og pligter til et sted eller en fysisk lokalitet. Efterhånden som den tekniske ramme for en fuld digitalisering af de processer er på plads, er det nu muligt for alvor at arbejde med dét, man kan kalde en digital arealforvaltning eller digital arealregulering.

Den digitale arealregulering med fokus på geografiske data har ikke været et særskilt indsatsområde før digitaliseringsstrategien fra 2011 *Den digitale vej til fremtidens velfærd*.⁹ Strategien rummer flere indsatsområder af betydning for bl.a. digital forvaltning og regulering af natur- og miljøområdet. Det hedder her, at »*opnåelse af målene om en mangfoldig natur og et sundt miljø, som en vigtig del af de fremtidige levevilkår og velfærd samt effektivisering på området, kræver et landsdækkende og sammenhængende datagrundlag om det danske miljø, som både borgere, virksomheder og myndigheder kan stole på og trække på.*« Det er desuden et mål, at data stilles til rådighed for borgere og virksomheder på en lettilgængelig måde, så ansøgningsprocesser og andre situationer, f.eks. ejendomshandler, kan ske hurtigere og på et bedre oplysningsgrundlag. Det sker gennem det, der i regi af INSPIRE-direktivet kaldes tilrådighedsstillelse eller udstilling af geodata, f.eks. gennem Danmarks Miljøportal, herunder Danmarks Arealinformation og PlansystemDK.

Der er fokus på, at offentlige myndigheder skal udvikle fælles løsninger samt dele og genbruge hinandens data.¹⁰ Et vigtigt element i det arbejde er opbygningen af en fælles infrastruktur for digital information indenfor INSPIRE-direktivets¹¹ ramme.¹²

Et andet væsentligt element i digitaliseringsarbejdet er det danske grunddataprogram.¹³ Det ligger heri, at myndighedernes arbejde skal baseres på en række fælles pålidelige grunddataregistre, som kan sikre en effektiv administration og deling af

oplysninger mellem myndighederne og i forhold til borgerne. Konkret vil de første grunddataregistre være registre som Det Centrale Personregister, Det Centrale Virksomhedsregister, Selskabsregisteret, Matriklen, Bygnings- og Boligregisteret, Geodanmark-registerets Landkortdata, Danmarks Administrative Geografiske Inddeling m.v. På sigt vil flere data blive gjort til grunddata, og registrene blive optaget i grunddata-infrastrukturen.¹⁴ Denne udvikling skal også understøttes af ny lovgivning og bidrager til at understrege behovet for et mere teoretisk grundlag for koblingen mellem retsregler, registre og kortgrundlag. I den nyeste digitaliseringsstrategi, *Et stærkere og mere trygt digitalt samfund*, er der fokus på »at lette de administrative processer og sagsbehandling ved at fokusere på at automatisere manuelle arbejds-gange og i nogle tilfælde afgørelser«.¹⁵

2. Areallovgivning og geodata

Areallovgivningen er kendetegnet ved, at lovgivningen i et eller andet omfang knytter kompetencer, rettigheder og pligter til et sted eller en fysisk lokalitet. Lovgivningen bliver så at sige georefereret eller stedfæstet, og typisk sker det direkte via et kort eller indirekte via en henvisning til noget, der kan placeres på et kort – f.eks. et landskabselement eller en adresse. Der er imidlertid i Danmark ikke nogen almindelig standard eller praksis for, hvordan kort eller geodata anvendes til at stedfæste regulering.

Der er et utal af variationer i den danske lovgivning, og der kan nemt findes eksempler, hvor anvendelsen af kort eller geodata ikke forekommer hensigtsmæssig. Eksempelvis er planlovens¹⁶ 3 km kystnærhedszone fastlagt i lovens bilag på et lille streg-kort over hele landet, hvis opløselighed og målestok reelt betyder, at kystnærhedszonen på basis af dette kortbilag højst kan fastlægges med en nøjagtighed på +/- 10 km. Samtidig henvises til mere detaljerede kort over kystnærhedszonen, der er udarbejdet i forbindelse med en ministeriel vejledning, og det er dem, der i praksis vises og anvendes i GIS. Formelt set er det altså lovens bilag med en opløselighed på +/- 10 km., der gælder, men i praksis bruges et helt andet og mere detaljeret datasæt. Beskyttelsen af sten- og jorddiger i digebekendtgørelsen¹⁷ er bl.a. knyttet til, om digerne er angivet på kortbladet for det pågældende område i Geodatastyrelsens kortværk Danmark (1:25.000) i den seneste reviderede udgave forud for den 1. juli 1992. Disse kort kaldes i daglig tale 4-cm kort, men er ikke længere umiddelbart tilgængelige. Det er vanskeligt at vide, om de digitale kort på de statslige hjemmesider – f.eks. Miljøportalen eller Kulturstyrelsens webside »Fund og Fortidsminder« – er retvisende.

Et af de seneste skud på stammen i rækken over kreative løsninger på georefereringen af retlig regulering er bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter,¹⁸ der implementerer dele af vandrammedirektivets¹⁹ bestemmelser.²⁰ Bekendtgørelsen er på 227 sider hvoraf de 223 sider indeholder uendelige lister af X og Y-koordinater for de vandløbsstrækninger, der er omfattet af bekendtgørelsen. Den almindelige borger har ikke nogen chance for at stedfæste vandforekomsterne, og i praksis vil alle blot henholde sig til det offentligt tilgængelige GIS på miljøministeriets web-portal.

Der er ingen gennemgående praksis eller retsvidenskabelig teori at støtte sig til for regeludstederne, når lovgivningen skal udformes, og der er øjensynligt også kun en

vag fornemmelse for grundlæggende kartografiske begreber og overvejelser. Den praktiske anvendelse og håndtering af de georefererede restriktioner for både borgere, virksomheder og myndigheder er derfor også unødigt vanskeliggjort.

I det følgende rettes fokus mod brugen af geodata og georeferencer i lovgivningen, mens der i kapitel 3 fokuseres på anvendelse af geodata i forbindelse med sagsbehandling og konkrete afgørelser.

2.1. Om areallovgivningens rådighedsindskrænkninger

Bag den konkrete stedfæstelse eller den konkrete fastlæggelse af indholdet i en restriktion ligger altid en kompetencenorm. Når vi ser bort fra restriktioner, der er stedfæstet direkte i lovgivningen – f.eks. via henvisninger til kort eller koordinater som beskrevet ovenfor, vil der oftest være tale om en stedfæstelse via bemyndigelser i lovgivningen til, at myndigheder kortlægger, udpeger eller planlægger for et givent tema. Andre formuleringer – f.eks. at myndigheder udlægger, afgrænser eller registrerer givne forhold – forekommer også. Selv om der ikke er nogen konsistent sprogbrug i lovgivningen, kan der indkredses nogle retlige karakteristika for de forskellige processer.²¹

En myndighed kan udtrykkeligt være bemyndiget til at *kortlægge fysiske objekter* – f.eks. bygninger, terrænhøjder eller vandløb. En sådan kortlægning kan danne udgangspunkt for et topografisk kort eller et vandløbstema i offentligt geografisk informationssystem. Denne kortlægning sker på baggrund af det, der kaldes en teknisk specifikation, og kortlægningen af fysiske objekter har i sig selv normalt ingen umiddelbar retsvirkning.

En myndighed kan også på eget initiativ eller efter en bemyndigelse som en del af dens faktiske forvaltningsvirksomhed, *kortlægge eller registrere de fysiske objekter, der er omfattet af en given restriktion*. En kortlægning af de vandløb, der er omfattet af vandløbslovens²² bestemmelser om 2 meter bræmmer eller de arealer, der er omfattet af naturbeskyttelseslovens²³ bestemmelser om beskyttede naturtyper, er eksempler på den form for kortlægning eller registrering. Her er det ikke kortlægningen eller registreringen i sig selv, der indebærer restriktionen eller konstituerer beskyttelsen, idet lovgivningen udgør den bagvedliggende tekniske specifikation for kortet.

Endvidere kan en myndighed være bemyndiget til at *udpege* områder på baggrund af en forholdsvis detaljeret eller specificeret kompetencenorm. Udpegningen af fuglebeskyttelsesområder i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivet eller vandforekomster i henhold til vandrammedirektivet er eksempler herpå. Udpegningen er konstituerende, dvs. at den skaber en retstilstand, der kan indebære en direkte retsvirkning for borgerne og er bindende for myndighederne. Udpegningen beror på en konkret subsumption i henhold til direktivets bestemmelser, og myndighederne kan retligt forpligtes til at udpege områder, der opfylder de givne forudsætninger for at blive udpeget, ligesom der retligt kan tages stilling til, om en udpegning eller afgrænsning af et givent område er berettiget. Anvendelsen af kompetencenormen er retligt normeret i en grad, så udpegningen kan beskrives som retligt korrekt eller retligt forkert, men udpegningen indebærer imidlertid ofte også et vist element af lovbundet skøn.

Endelig kan myndighederne have kompetencer til at *planlægge* for visse områdetyper eller restriktioner. Sprogbrugen kan her rumme forskellige betegnelser som udpegning eller udlægning af arealer. Det afgørende er, at den bagvedliggende kompetencenorm ofte er mere skønspregt end den ovenfor nævnte udpegningssituation – typisk med et politisk skønselement. En sådan planlægning for et område kan have

mere eller mindre direkte retsvirkning for borgerne eller alene være styrende for myndighederne. Således vil overførslen af et område fra landzone til byzone efter planlovens regler have umiddelbare retsvirkninger for borgeren,²⁴ mens en retningslinje i en kommuneplan vedrørende landskabelige interesseområder først og fremmest vil være styrende for myndighedernes administration og kun vil have indirekte retsvirkning for borgeren.

Grænserne mellem kortlægning, udpegning og planlægning er dog i praksis mere uklare end her beskrevet. Eksempelvis udløser kortlægning af visse miljøforhold, som f.eks. jordforurening, automatisk en retlig arealbinding, ligesom en del kortlægning, som f.eks. grundvandskortlægningen, bygger på en forudgående udpegning eller planlægning. Her kortlægges nitratfølsomme indvindingsområder eksempelvis indenfor udpegede områder med særlige drikkevandsinteresser.²⁵

Uanset om der anvendes ord som kortlægning, udpegning eller planlægning er det afgørende for anvendelsen af geodata i lovgivningen, at myndigheder holder sig den bagvedliggende kompetencenorm for øje.

Al stedfæstelse af restriktioner beror *både* på anvendelsen af retlige kompetencer og en forudgående kortlægning af den fysiske virkelighed. Både det politiske, det retlige og det naturfaglige grundlag skal være i orden, for at en stedfæstelse har tilstrækkelig styrke til at blive respekteret af retssystemet og umiddelbart kunne danne grundlag for afgørelser. I hvor høj grad stedfæstelsen beror på naturfaglig viden, administrative eller politiske skøn kan imidlertid variere ganske betydeligt alt afhængig af den retlige kontekst. Det politiske, retlige og naturfaglige er imidlertid også indbyrdes forbundet, og der er formodentligt den generelle sammenhæng, at de i nogen grad kan opveje hinanden, når man skal vurdere den retlige styrke af en given kortlægning, udpegning eller planlægning.²⁶

Der er ikke i Danmark tradition for, at lovgiver tager stilling til disse elementer eller den geografiske nøjagtighed i lovforarbejderne. En sådan stillingtagen kan imidlertid styrke hjemmelsgrundlaget og myndighedernes muligheder for at lægge de pågældende udpegninger m.v. til grund i situationer, hvor de er »unøjagtige« eller udtryk for en væsentlig generalisering. Hvis der er tale om generel regulering rettet mod en ubestemt kreds af personer, er der et betydeligt råderum for lovgiver – eller andre myndigheder efter bemyndigelse – til at fastlægge det geografiske grundlag for restriktionerne, herunder også den krævede nøjagtighed mv. Kravene til det naturvidenskabelige grundlag for den geografiske stedfæstelse kan dog på baggrund af ekspropriationsretlige grundsætninger skærpes, hvis der er tale om en mere indgribende eller individualiseret regulering.²⁷

2.2. Om retlige geodatas karakter

I areallovgivningen er der fokus på, hvor givne restriktioner er gældende, hvad indholdet af restriktionerne er, og hvilket tidspunkt de er trådt i kraft. Denne sondring mellem geografi, restriktion og tidsmæssige gyldighed er de samme tre dimensioner, der kendetegner geodata – oftest nævnt i rækkefølgen tid, sted og attribut.²⁸

Som beskrevet ovenfor genererer areallovgivningen retlige geodata. *Retlige geodata* kan beskrives som geodata, der primært er karakteriseret ved deres retlige attributter – og er grundlæggende det, man kan kalde georefereret regulering eller georefererede restriktioner.²⁹ Retlige geodata er altså geodata, hvis attributter har et retligt indhold, dvs. at de stedfæstede attributter er rettigheder, pligter, kompetencenormer eller afvejningsregler.³⁰

Sondringen mellem almindelige geodata og retlige geodata er afgørende, når man skal diskutere geodata som forvaltningsgrundlag. Når vi taler om retligt autoritative geodata, så dækker det begreb over geodata, der umiddelbart og uden yderligere stillingtagen kan lægges til grund for forvaltningsakter.³¹ Det er altså retlige geodata, som man umiddelbart kan træffe en afgørelse på baggrund af. Når f.eks. den danske landbrugslovs³² § 2 utvetydigt knytter begrebet landbrugsejendom til matriklens notering, så er matriklen med dens geografiske reference gjort til et retligt autoritativt register, hvad angår landbrugspligt. De retligt autoritative geodata har som udgangspunkt en konstituerende karakter, hvor retsvirkningen er knyttet direkte til den geografiske stedfæstelse. I modsætning hertil findes en anden gruppe af retlige geodata, som alene har en konstaterende karakter, f.eks. i form af en registrering af landskabs-elementer eller andre fysiske forhold der opfylder de i lovgivningen beskrevne karakteristika. Et eksempel herpå er registrering af beskyttede naturtyper i henhold til den danske naturbeskyttelseslovs § 3. Registreringen betegnes normalt som »vejledende«, idet registreringen alene er udtryk for en formodning for, at en bestemt naturtype – eksempelvis eng eller overdrev – findes på arealet. Den retlige beskyttelse indtræder imidlertid først, når det konkret konstateres, om arealet er omfattet af en af lovens naturtyper eller ej. Her er det altså den konkrete opfyldelse af lovens kriterier, der konstituerer beskyttelsen og ikke den foretagne registrering.

I relation til regulering på baggrund af kort og anvendelsen af retlige geodata i forvaltningsretlige afgørelsesprocesser er det også frugtbart at arbejde med de enkelte elementer tid, sted og attribut hver for sig – at sondre mellem indholdet og stedfæstelsen af rådighedsindskrænkninger, eller det der i geodata-sammenhæng kaldes attributten og georeferencen. Begge dele kan hver for sig karakteriseres som enten generelt eller konkret fastlagt.³³

En restriktion eller rådighedsindskrænkning er *generelt stedfæstet*, når den er stedfæstet på baggrund af lovens abstrakt formulerede kriterier. Rådighedsindskrænkningen på enge jf. naturbeskyttelseslovens § 3, er geografisk set lokaliseret efter den abstrakte norm »eng«. Restriktioner kan også være *konkret stedfæstet* i hvert individuelt tilfælde som det er tilfældet med landbrugspligten efter landbrugslovens § 2, men også f.eks. med vandløb beskyttet af naturbeskyttelseslovens § 3, hvor det er de vandløb, der konkret er udpeget af ministeren, der er beskyttede – og ikke vandløb afgrænset efter generelt formulerede kriterier i loven.

Restriktionen i arealregulerende bestemmelser, det, der i geodata-sammenhæng er det geografiske objekts attribut, kan tilsvarende beskrives som enten konkret eller generelt fastlagt. Har en restriktion et *generelt fastlagt indhold*, gælder der de samme regler inden for den samme type geografiske områder. Det er f.eks. tilfældet for forbuddet mod tilstandsændringer på enge m.v. i naturbeskyttelseslovens § 3. Har en restriktion derimod et *konkret fastlagt indhold*, så er der taget stilling til indholdet i de konkret georefererede tilfælde, som f.eks. i en fredningskendelse eller lokalplan.

Disse sondringer, hvor restriktion og stedfæstelse adskilles, giver et mere nuanceret billede af, hvilke retsvirkninger eller konsekvenser, der kan udledes af eller knyttes til et kort, dvs. hvornår et kort kan være retligt autoritativt, og hvilke automatiserede processer det kan indgå i. Restriktioner, der er generelle i deres indhold, men konkrete i deres stedfæstelse, er f.eks. umiddelbart mere velegnede til at indgå i helt eller delvist automatiserede afgørelsessystemer, idet den konkrete stedfæstelse giver mulighed for en langt større grad af geografisk sikkerhed i retsgrundlaget.³⁴ Således er geodatasæt over de konkret stedfæstede vandløb iht. naturbeskyttelseslovens § 3

meget mere egnede til at indgå i automatiserede afgørelsesprocesser end geodatasæt over de generelt stedfæstede naturtyper som søer, moser, enge og overdrev.

En lang række af areallovgivningens restriktioner er imidlertid generelt stedfæstede. De er bundet til det, der kan kaldes landskabselementer – søer, fortidsminder, bygninger, veje m.v. Landskabselementerne har fysiske grænser, også kaldet *physical ephiphenomenal boundaries*,³⁵ fordi de er defineret ved forskelle mellem den fysiske virkelighed på hver side af grænsen. I den traditionelle topografiske kortlægning overføres disse grænser til et kortmateriale ved en fortolkning af den fysiske virkelighed i henhold til kortmaterialets specifikation. Parallelt hertil kan man kortlægge retlige forhold, den retlige »virkelighed«, ved at registrere de fysiske objekter eller landskabselementer, der er omfattet af en given restriktion – f.eks. søer, moser, enge og overdrev omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3. De kort, der dannes ved den proces, hvor man konstaterer om et givent fysisk objekt er omfattet af en restriktion eller ej, kalder vi konstaterende kort. Disse kort er imidlertid ikke retligt autoritative, som de konstituerende kort eller geodatasæt er det.

Ved retligt autoritative kort eller konstituerende geodata er fortolkningen så at sige omvendt. Her stedfæstes restriktionerne først på et kortmateriale, der således er gældende og dernæst skal overføres til den fysiske virkelighed ved fortolkning af kortet, såfremt man ønsker at stedfæste restriktionen ude i landskabet. Restriktionen har i udgangspunktet det, man kalder institutionelle grænser,³⁶ men ved en fortolkning af kortet kan den georefereres til en fysisk virkelighed, således at de institutionelle grænser for restriktionen og de fysiske grænser for landskabselementet er sammenfaldende.

Den danske naturbeskyttelseslovs sø- og åbeskyttelseslinje er også et illustrativt eksempel på forskellen mellem konstaterende geodata og konstituerende – eller retligt autoritative – geodata. Bestemmelsen i lovens § 16 fastlægger en restriktion på en 150 m rundt om søer med en vandflade på mindst 3 ha og langs en række registrerede vandløb. For søernes vedkommende er beskyttelseszonen stedfæstet ud fra det konkrete landskabselement – søen af en vis størrelse. Det er søens vandflade, der stedfæster restriktionen, men på baggrund af fortolkning af den fysiske virkelighed kan beskyttelseszonen overføres til et fysisk kort eller digitaliseres i et GIS og danne et geodatasæt. Datasættet er imidlertid ikke retligt autoritativt. Tager vi derimod beskyttelseszonen langs vandløb efter samme bestemmelse i naturbeskyttelsesloven, så er den stedfæstet ved ministerens udpegning af de omhandlede vandløb på et kortmateriale og må overføres til den fysiske virkelighed ved en fortolkning af kortet. Her er det kortet og de bagvedliggende geodatasæt, der er retligt autoritative.

Retligt konstituerende geodata er således konkret stedfæstede på baggrund af en kompetencenorm og danner geografiske objekter med institutionelle grænser, hvis man bruger terminologien fra kartografien. Heroverfor står det, der kan kaldes *retligt konstaterende geodatasæt*, og som er dannet ved en registrering eller kortlægning af retligt regulerede objekter. De to slags geodata kunne også beskrives som egentlige og uegentlige retlige geodata, men der er formodentligt mest vundet ved at holde fast i den terminologi, vi allerede har introduceret med retligt konstituerende og retligt konstaterende geodatasæt.

De retligt konstituerende geodatasæt har den fordel, at de er retligt autoritative og umiddelbart kan lægges til grund for forvaltningsafgørelser. Det er derfor også anbefalet, at ny lovgivning indrettes, så restriktioner i arealanvendelsen stedfæstes konkret på baggrund af kompetencenormer, hvor retsvirkningen knyttes til selve registrerin-

gen i det geografiske informationssystem eller kortværket.³⁷ Natur- og Landbrugs-kommissionen har bl.a. anbefalet, at § 3-registreringen gøres bindende, dvs. at stedfæstelsen af beskyttelsen sker i kraft af kortværket over (registrerede) § 3-arealer.³⁸

Knyttes sondringen mellem konstaterende og konstituerende retlige geodata til den traditionelle juridiske afgørelsesmodel, udgør de konstituerende retlige geodata autoritativ retlig information og dermed en del af en sags retsgrundlag. De konstaterende retlige geodata er derimod principielt en del af en sags faktuelle oplysningsgrundlag.³⁹

Denne grundlæggende forskel kommer også til udtryk i de tvister, der har rådhedsindskrænkninger som omdrejningspunkt. Stridigheder omkring retligt konstaterende geodatasæt vil typisk angå en sags faktuelle forhold, herunder værdiskøn og bevisskøn, hvor myndighederne er underlagt et forholdsvis strengt fortolket official-princip. Et illustrerende eksempel på dette er en dansk sag fra Vestre Landsret om fastlæggelse af strandbeskyttelseslinjen efter de tidligere regler, hvor stridspunktet var måleudstyrets nøjagtighed og stedfæstelsen af overgangen mellem stranden og sammenhængende landvegetation.⁴⁰ I dag er strandbeskyttelseslinjen fastlagt ved et retligt konstituerende datasæt, dvs. at det er fortolkningen af kortet og ikke af de faktuelle forhold, der vil være afgørende i ny en tvist om linjens forløb.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at retlige geodata godt kan være konstaterende i relation til én regulering, mens de er konstituerende i relation til en anden regulering. Datasættet over beskyttede naturtyper er eksempelvis konstaterende i relation til beskyttelsen efter naturbeskyttelseslovens § 3, mens det i relation til udbetaling af tilskud til pleje af græs og naturarealer efter bekendtgørelse nr. 83/2012 er gjort konstituerende, jf. denne bekendtgørelses § 9, nr. 4. Det illustrerer, hvordan det er muligt for myndigheder at tillægge andre myndigheders konstaterende datasæt en konstituerende retsvirkning. Det er imidlertid afgørende, at der i sådanne situationer er klarhed over konsekvenserne af en sådan ændring, f.eks. at tilskudsmulighederne for de pågældende lodsejere i det nævnte tilfælde bliver afhængige af en registrering, der ikke nødvendigvis er retvisende med hensyn til arealets faktiske retlige status.

2.3. Om areallovgivningens karakter, kortkvalitet og berettigede forventninger

I areallovgivningen kan der med udgangspunkt i den almindelige forvaltningsret sondres mellem regulering og styring, selvom begrebsanvendelsen heller ikke her altid er konsistent. *Regulering* eller regulerende lovgivning er rettet direkte mod borgerne, mens *styring* primært er rettet mod myndighederne.⁴¹ Parallelt hertil sondres også ofte mellem bestemmelser med umiddelbar og middelbar retsvirkning for borgerne,⁴² hvor bestemmelser med middelbar retsvirkning kræver et yderligere retsgrundlag – f.eks. en forvaltningsretlig afgørelse for at få direkte virkning for borgerne. Mange bestemmelser i den georefererede lovgivning er regulerende, dvs. har borgerne som retssubjekter og gør direkte indgreb i grundejerens ejerrådighed, f.eks. forbuddet mod byggeri og anvendelsesændringer i landzone, jf. den danske planlovs § 35, stk. 1. Andre bestemmelser styrer eller normerer myndighedernes beslutninger og afgørelser og har kun indirekte retsvirkning for borgerne. Det gælder f.eks. planlovens § 35, stk. 3, hvorefter kommunerne ikke må give tilladelse til byggeri efter planlovens § 35, stk. 1 indenfor kystnærhedszonen, medmindre det ansøgte har helt underordnet betydning i forhold til de nationale planlægningsinteresser i kystområderne. Denne bestemmelse sigter på at styre eller normere kommunernes skøn. Både bestemmelserne om landzonebåndet og om kystnærhedszonen er georefe-

reret lovgivning. Og forbindelsen mellem regulering og styring er – ligesom indenfor mange andre regelsæt – tæt. Derfor anvendes her fællesbetegnelsen restriktioner for både styrende og regulerende bestemmelser.

Styringsbestemmelser kan findes både i love, administrative forskrifter og i planer, og de kan være mere eller mindre bindende for myndighedernes beslutninger og afgørelser. I den ene ende ligger de styringsbestemmelser, der afskærer myndighedernes skøn – også kaldet *afskæringsregler*. Habitatbekendtgørelsens⁴³ Natura 2000-regler er et velkendt dansk eksempel herpå. Efter disse regler må der ikke gives en dispensation eller tilladelse til et projekt i et Natura 2000-område, hvis det ansøgte kan hindre opfyldelsen af bevaringsmålsætningen for de naturtyper og arter området er udpeget til beskyttelse af.

I den anden ende ligger de styringsbestemmelser, der kun normerer myndighedernes skøn – også kaldet *afvejningsregler*. Et eksempel på en vag afvejningsbestemmelse er den danske planlovs virke-for bestemmelse, der er knyttet til kommuneplanens retningslinjer, og fastlægger at kommunerne med deres dispositioner og afgørelser skal arbejde for at kommuneplanen virkeliggøres. Kommuneplanens retningslinjer fungerer altså som afvejningsregler i de konkrete forvaltningsafgørelser kommunerne træffer. Afvejningsregler indenfor arealreguleringen er ligesom i kommuneplanerne typisk georefererede og samspillet mellem styring og regulering kan være kompliceret.

Når kort i lovgivning og planer indgår som en del af hjemmelsgrundlaget for både styrende og regulerende bestemmelser, er det væsentligt at være opmærksom på nøjagtigheden af kortgrundlaget. Jo mere indgribende regulering eller jo tættere styring, jo større krav må der stilles til kortgrundlaget. Endvidere må opmærksomheden rettes mod, hvordan kortgrundlaget fremstår i forhold til borgerne.

I forvaltningsretten anerkendes en beskyttelse af borgernes *berettigede forventninger*. Borgerne må altså med en vis ret kunne påberåbe sig de oplysninger, som myndighederne præsenterer for dem. Det gælder også for forventningsskabende handlinger, som på samme måde som passivitet eller forhåndsbesked kan skabe en forventning om, at en myndighed vil forholde sig på en bestemt måde i en bestemt sag – uden at der nødvendigvis foreligger en klar tilkendegivelse fra myndigheden. Fejlbehæftede eller misvisende kort vil derfor kunne skabe grundlag for berettigede forventninger. Det er dog vanskeligt at forudsige, hvordan domstolene vil forholde sig i en konkret sag. Det kan også indgå som et moment i bedømmelsen, i hvilket omfang myndigheden tydeligt har gjort opmærksom på, at konstaterende kort eller datasæt, der repræsenterer restriktioner eller fysiske fænomener, kun viser den registrerede viden hos myndigheden og ikke nødvendigvis de faktiske forhold.

I en nylig dansk straffesag vedrørende overtrædelsen af nogle omstridte randzonebestemmelser efter randzonenloven udgjorde usikkerheden om beliggenheden af de randzonebærende vandløb et væsentligt element i frifindelsen af de tiltalte landmænd.⁴⁴ De ufuldstændige kort var med til at skabe tvivl om grundlaget for at straffe for lovovertrædelsen. Randzonekortene var netop konstaterende og ikke konstituerende, hvilket var et væsentligt element i sagen. Det kan både af retssikkerhedsmæssige og håndhævelsesmæssige grunde være hensigtsmæssigt, at rådighedsindskrænkninger knyttes til konstituerende geodatasæt. Herefter er det selvfølgelig væsentligt, at det er de retligt autoritative datasæt, der udstilles, og ikke kopierede afledte eller transformerede datasæt.

Konstaterende kort og geodata er ofte misvisende med hensyn til tilstedeværelsen af fysiske landskabselementer eller retslige restriktioner. Der kan både være tale om unøjagtigheder i de geografiske objekters afgrænsning og om egentlige fejlregistreringer. Det må derfor også anbefales, at borgere og virksomheder, direkte via de løsninger hvor kortmaterialet vises, kan gøre opmærksom på fejl og få rettet data, der er upræcise eller misvisende. Det er dels med til at styrke bevidstheden om, at de pågældende data kun viser den registrerede viden hos myndigheden, dels med til løbende at forbedre datagrundlaget. Retten til at få rettet fejlregistreringer vil i nogle tilfælde følge af persondatalovens § 37. Datatilsynet har f.eks. vurderet, at BBR-data skal behandles som personoplysninger, idet de i vidt omfang og på enkel vis vil kunne henføres til ejeren af ejendommen.⁴⁵ Det betyder samtidig, at myndighederne efter persondatalovens § 5, stk. 4 er forpligtede til at sikre en acceptabel datakvalitet.⁴⁶

Det er ikke en trivial øvelse at vurdere, om et givent kort eller geodatasæt har en tilstrækkelig kvalitet i en retlig kontekst. Det kræver dels et betydeligt overblik over arealreguleringen generelt, dels en stillingtagen til det format georefereringen udfærdiges i – værende sig printede pdf-filer, WebGis, koordinatlister eller henvisning til etablerede ejendomsregistre, og vil fremover være en af de betydelige udfordringer for arbejdet med autoritative grunddata og ny arealrelateret lovgivning.

3. Automatiserede afgørelsesprocesser og geodata

Anvendelsen af geografiske informationssystemer hos myndighederne sker i et tæt samspil med en digital understøttet sagsbehandling, og mange afgørelser i den moderne miljøforvaltning rummer et element af automatisering, der bygger på geodata. I nogle sektorer – navnlig indenfor landbrugsreguleringen – er automatiseringen særdeles udviklet. Det er bl.a. tilfældet i forbindelse med den komplekse godkendelse af husdyrbrug i Danmark, der bygger på det elektroniske sagsbehandlings-, beregnings- og modelsystem husdyrgodkendelse.dk. Tilsvarende med administrationen af landbrugsstøtteordningerne, hvor de datasæt, som bruges i den automatiserede sagsbehandling af tilskudsansøgninger, også i vidt omfang bestemmer, hvilke retsregler tilskudssagerne skal behandles efter. I den statslige administration har man introduceret begrebet »digitale straksafgørelser«⁴⁷ som en betegnelse for det man også kan kalde elektroniske selvbetjeningsløsninger, og det er målet at den form for »afgørelser« skal erstatte en del af den traditionelle sagsbehandling i ministerierne⁴⁸. En sådan hel eller delvis automatisering af sagsbehandling og afgørelser er et nyt område for den almindelige forvaltningsret, og teorien er endnu uudviklet. Den traditionelle afgørelsesmodel finder imidlertid stadig anvendelse på mange af de »afgørelser«, der dannes i de automatiserede systemer, og koblingen mellem data, systemer og lovgivning, er en af de store udfordringer i forhold til digital forvaltning og arealregulering i dag.

3.1. Afgørelsesprocesser og geodatakvalitet

Geografiske data er centrale elementer i sagsoplysningen, både hvor sagsbehandlingen sker ved en traditionel proces, og hvor den sker i et mere eller mindre automatiseret system. I de digitaliserede og delvist automatiserede sagsbehandlingssystemer medvirker geodata og den digitale teknologi typisk *både* til at fastlægge retsfaktum og retsgrundlaget, og det er vigtigt at myndighederne og andre brugere af de offentli-

ge geodata er bevidste om, hvorvidt datasættenes objekter repræsenterer et fysisk fænomen, repræsenterer en retlig restriktion eller konstituerer en retlig restriktion og dermed er retligt autoritative.

Alle kort eller geografiske datasæt, der anvendes i retlige sammenhænge, må undergives en kvalificeret kvalitetsvurdering. Traditionelt handler geodatakvalitet om lineær sammenhæng, nøjagtighed, præcision ift. attributter, logisk konsistens, fuldstændighed, semantisk præcision, kvalitet i forhold til anvendelse og ajourføring m.v.⁴⁹ Når data anvendes som administrationsgrundlag, er det de samme kvalitetskriterier, der skal vurderes. Når de geografiske data indgår i afgørelsesprocesser er det navnlig forhold som datasættenes fuldstændighed, geografiske nøjagtighed samt indholdsmæssige præcision myndighederne må vurdere.

Datasæt, der repræsenterer fysiske fænomener, som f.eks. landskabselementer, eller repræsenterer restriktioner, som retligt konstaterende datasæt, må navnlig vurderes i forhold til deres fuldstændighed og geografiske nøjagtighed. Geodatasættene indeholder repræsentationer af den fysiske og retlige virkelighed, og ligesom andre repræsentationer kan de være både forkerte og unøjagtige.

Nogle gange er vurderingen af et *datas fuldstændighed* det væsentligste. Et eksempel på dette kunne være tilstedeværelsen af beskyttede fortidsminder på en ejendom. Fortidsminder er i Danmark beskyttet efter museumslovens § 29 a og Kulturarvsstyrelsen registrerer de beskyttede fortidsminder. Beskyttelsen er imidlertid ikke knyttet til Kulturarvsstyrelsens registrering men til, om fortidsminderne er synlige i terrænet, eller om ejeren har fået en meddelelse om deres tilstedeværelse. En afgørelse baseret på Kulturarvsstyrelsens registrering må altså ideelt set både indeholde en vurdering af risikoen for, at der er et uregistreret fortidsminde og risikoen for at der er et fejlregistreret fortidsminde på en ejendom. Begge dele er relevant for afgørelsen, og myndighedernes kvalitetsvurdering af den slags konstaterende retlige geodata kan på den måde opdeles i en vurdering af risikoen ved, at kortet er falsk negativt eller falsk positivt mht. tilstedeværelse af en restriktion.

Ligesom med det faktiske oplysningsgrundlag i en sag er der ingen klare grænser for, hvor stor anstrengelse myndigheden skal udvise for at sikre sig, at det retlige grundlag er i orden. Retsgrundlaget skal være tilstrækkeligt belyst til, at det er ubetænkeligt at træffe en afgørelse. Ligesom ved den faktuelle sagsoplysning er myndighederne forpligtet til at vurdere pålideligheden og kvaliteten af den retlige information, der formidles ved geodatasættene.

I andre situationer er det først og fremmest den *geografiske opløselighed*, der skal vurderes. Et eksempel på dette kunne være det statslige kort over vandløbskronekanter, der er afgørende for at fastlægge beliggenheden af 2 m-bræmmer langs vandløb, der bl.a. har betydning for beregning af landbrugsstøtte. I den slags tilfælde vil usikkerhederne ved det anvendte kortgrundlag skulle adresseres ved kontrolmålinger i marken.

Anvendelsen af retligt konstituerende datasæt og kort, giver ikke anledning til de samme problemer, da de er baseret på en konkret stedfæstelse. Derfor kan de som udgangspunkt umiddelbart lægges til grund for en afgørelse eller anden retsanvendelse – også af andre myndigheder. Det fritager dog ikke myndighederne fra at foretage en kvalitetsvurdering af konstituerende kort og datasæt. Der er også nogle væsentlige problemstillinger i forhold til deres kvalitet – navnlig m.h.t. deres geografiske opløselighed og deres hjemmelsgrundlag.

Hvis et kort er retligt konstituerende, skal kortets objekter fastlægges i marken på baggrund af en fortolkning af kortet. For retligt konstituerende kort er der tale om en fortolkning, hvor både selve kortet og kortets hjemmelsgrundlag indgår. Fastlæggelsen af den danske kystnærhedszone på 3 km, der som beskrevet ovenfor har en opløselighed på +/- 10 km er ligesom udpegningen af de ovenfor beskrevne Natura 2000-områder et godt eksempel på en situation, hvor der er tvivl om hjemmelsgrundlaget. Lovens bilag indeholder primitive PDF-kort med en meget ringe opløselighed og ringe præcision og i praksis anvender myndighederne deres egne detaljerede datasæt, der fastlægger restriktionerne med ned til få meters nøjagtighed. Situationen er ikke usædvanlig, når man arbejder med de offentlige datasæt. Det retlige spørgsmål er, om det er kortene i bekendtgørelserne, eller de ministerielle informationssystemer, der fastlægger restriktionerne. Der er ingen standard for georeferering af lovgivningen, og der er ingen kartografisk eller juridisk faglighed bag de løsninger, der anvendes i de forskellige regelsæt.

3.2. Særlige forvaltningsretlige krav til automatiserede afgørelsessystemer?

Anvendelse af geodata som led i en digitalt understøttet sagsbehandling og automatisering af hele eller dele af afgørelsesprocessen rejser en række forvaltningsretlige spørgsmål. Der findes i dansk ret endnu ingen almindelig lovregulering vedrørende automatiserede afgørelser.⁵⁰ Udgangspunktet er, at automatiserede afgørelser er underlagt de samme forvaltningsretlige krav, som gælder ved almindelige afgørelser – men udgangspunktet kan modificeres i de konkrete tilfælde på baggrund af en fortolkning af hjemmelsgrundlaget og i nogen grad måske også samfundsmæssige effektivitetsbetragtninger.⁵¹

Det er først og fremmest de skønsmæssige afgørelser, der giver anledning til vanskelige overvejelser i forhold til automatisering af afgørelsesprocesserne.⁵² Det gælder navnlig i forhold til hjemmelsgrundlaget og forbuddet mod at sætte et administrativt skøn under en regel. Indenfor et stort antal ensartede afgørelser er der dog videre mulighed for automatisering, selvom de i nogen grad indeholder et skøn. Dette kan bæres af effektivitetsbetragtninger og hensynet til ensartede og forudsigelige afgørelser. Der er dog ikke mange konkrete forsøg, hverken i litteraturen eller retspraksis, på at afgøre, hvor grænserne går for automatiseringen af afgørelsesprocessen.

Ifølge Niels Fenger indebærer de automatiserede afgørelsessystemer vanskeligheder i forhold til officialprincippet og myndighedernes vejledningspligt.⁵³ Poul Vang anfører, at automatisering formodentligt navnlig egner sig til områder, hvor *»reglerne er (eller kan blive) enkle, baserede på simple og objektive oplysningskategorier, og hvor behovet for hurtige og ubureaukratiske afgørelser (klart) overstiger behovet for afgørelser, hvor den indgående bedømmelse af en bred ubestemt kreds af faktorer er i højsædet«*.⁵⁴

De fuldt ud lovbundne afgørelser er velegnede for automatiserede processer i den digitale forvaltning, netop fordi både retsfaktum og retsfølge er udtømmende beskrevet i lovgivningen. Byggetilladelser er i Danmark et ofte brugt eksempel på fuldt eller næsten fuldt lovbundne tilladelser. Hvis det ansøgte byggeri lever op til bygge-lovens og bygningsreglementets krav, har ansøgeren et retskrav på en byggetilladelse. Der er dog også skønsmæssige elementer i en byggetilladelse – f.eks. i vurderingen af »helhedsvirkning« i forbindelse med byggeri.

Byggesagsbehandlingen er i dag delvist automatiseret med systemet *Byg og Miljø*, der blev udviklet for at understøtte den kommunale byggesagsbehandling og vejled-

ning af borgerne. Der knytter sig imidlertid en betydelig usikkerhed til byggelovens forudsætning om, at byggemyndigheden skal sikre, at byggeriet ikke er i strid med anden lovgivning. En fuldt automatiseret byggesagsbehandling, der baserer sig på konstaterende kort over generelt stedfæstede restriktioner, f.eks. registreringen af beskyttede naturtyper, fortidsminder eller skovbyggelinjer, er derfor som illustreret ovenfor illusorisk.

Sondringen mellem konstituerende og konstaterende retlige geodata har derfor afgørende betydning også i forhold til de forvaltningsretlige krav, der stilles til automatiserede afgørelser. Mens konstituerende geodata umiddelbart kan lægges til grund i en automatiseret sagsbehandling, er det samme ikke tilfældet for konstaterende geodata, hvor der i overensstemmelse med officialprincippet kan være behov for en konkret vurdering af, om et kort eller datasæt er retvisende.

Der er behov for, at der er opmærksomhed omkring den slags forvaltningsretlige udfordringer ved automatisering af forvaltningsafgørelser, hvori der indgår retlige geodata. Den digitale sagsbehandling har allerede været genstand for opmærksomhed i Danmark, bl.a. gav en arbejdsgruppe under Teknologirådet i 2005 nogle simple anbefalinger til at styrke retssikkerheden i den digitale sagsbehandling.⁵⁵ Anbefalingerne havde imidlertid først og fremmest fokus på håndteringen af persondata. I 2014 udarbejdede Ombudsmanden et notat om de forvaltningsretlige krav til de offentlige IT-løsninger, som samlede op på rækken af sager med IT-relaterede spørgsmål.⁵⁶ Notatet er opdateret i 2016,⁵⁷ og hovedbudskabet er ikke overraskende, at de forvaltningsretlige krav gælder uanset, hvorledes en myndighed rent teknisk løser en opgave eller træffer en afgørelse. Dag Wiese Schartum fremhæver, at der bør stilles krav til en nærmere klarlæggelse af, hvilken retlig karakter nye automatiserede beslutningssystemer har.⁵⁸ Det kan vi tilslutte os og tilføje, at det i forhold til miljø- og areallovgivningen er vigtigt, at sådanne analyser ikke kun angår beslutningssystemernes »retlige karakter« men også deres datamæssige grundlag og opbygning.

4. Konklusioner og anbefalinger

Areallovgivningen er i sin natur tæt knyttet til geodata og geografisk information. De forskellige restriktioner er geografisk stedfæstede. Stedfæstelsen kan være fastlagt i selve lovgivningen, f.eks. i kortbilag til loven, eller ske efterfølgende i henhold til en bemyndigelse, f.eks. i administrative forskrifter eller planer. Der er i Danmark ingen almindelig anvendt lovteknisk metode for den geografiske stedfæstelse af restriktioner, og der er brug for en indsats med hensyn til at udvikle modeller, der både tilgodeser administrative, tekniske og retssikkerhedsmæssige hensyn.

I forhold til den eksisterende georefererede lovgivning er det væsentligt, at man gør sig klart, hvilken type af restriktion der er tale om, og hvilken retlig karakter de tilknyttede geodata har. I modsat fald er der risiko for, at der skabes betydelig usikkerhed om brugen og om de pågældende datas egnethed som grundlag for såvel generelle restriktioner som konkrete afgørelser. Der findes en mangfoldighed af offentlige geografiske registre, kort og geodatasæt, der alle kan bidrage både til oplysning af en sags faktuelle og retlige aspekter. Det er afgørende for den måde et givent geodatasæt, kan anvendes på, at man er bevidst om de pågældende data er retligt konstituerende, dvs. retligt autoritative, eller om de blot er konstaterende visninger, gengivelser eller repræsentationer af den formodede retlige eller fysiske vir-

kelighed. Endvidere er det væsentligt at kunne vurdere datasættets kvalitet, herunder dets fuldstændighed og geografiske nøjagtighed. Det gælder ikke mindst i helt eller delvist automatiserede afgørelser.

Der kan med fordel sondres mellem kortlægnings-, udpegnings- og planlægningsprocesser. Kortlægning identificerer fysiske objekter, udpegnings- og planlægningsprocesser knytter en retlig attribut til de eksisterende fysiske objekter eller områder på baggrund af et specifikt regelsæt, mens planlægningen typisk er mere politisk præget ved fastsættelse af rammer og områder, der ikke nødvendigvis i samme grad er bundet til virkelighedens fysiske grænser. Derfor indgår geodatasæt produceret ved de forskellige processer også på forskellig vis som en del af enten faktum eller jus i den juridiske afgørelsesmodel. Der er dog ikke tale om en entydig begrebsanvendelse og det afgørende er, at myndigheden holder sig den bagvedliggende kompetencenorm for øje.

Navnlig sondringen mellem konstituerende og konstaterende retlige geodata er afgørende. Konstaterende datasæt vil ofte være forbundet med en kortlægning eller registrering af fysiske objekter, der er omfattet af en given restriktion. Her er lovgivningen den bagvedliggende specifikation for kortlægningen, men det er ikke kortlægningen i sig selv, der indebærer restriktionen eller konstituerer beskyttelsen. Konstaterende retlige geodata udgør en del af en sags faktuelle oplysningsgrundlag. Myndighederne vil efter officialprincippet være forpligtede til at vurdere, om data har en sådan kvalitet, at det er ubetænkeligt at lægge dem til grund for en afgørelse.

Konstituerende retlige geodatasæt indgår i en sags retsgrundlag. Her er der ofte tale om en konkret udpegnings, hvor det er den konkrete stedfæstelse, der bærer restriktionen, dvs. at restriktionen fastlægges ved udpegnings- eller stedfæstelsen. Retligt konstituerende geodatasæt er retligt autoritative og har den fordel, at de umiddelbart kan lægges til grund for forvaltningsafgørelser. De er derfor også umiddelbart mere egnede til at indgå i helt eller delvist automatiserede afgørelsesprocesser. Det er imidlertid også her nødvendigt at vurdere deres anvendelse i en konkret sammenhæng – navnlig med hensyn til hjemmelsgrundlag og geografisk nøjagtighed. Der er en række fordele knyttet til konstituerende datasæt i form af øget gennemsigtighed og retssikkerhed med hensyn til stedfæstelsen. Forudsætningen er, at lovgivningens bestemmelser stedfæstets konkret via henvisninger til et eksisterende register, en anerkendt geografisk »nøgle«, eller et offentligt geografisk informationssystem – og ikke generelt eller via abstrakte formuleringer eller henvisninger til generelt beskrevne landskabselementer.

En arealregulerings retlige styrke er typisk både afhængig af det naturfaglige grundlag, det politiske grundlag og det retlige grundlag for georefereringen, og det er vigtigt, at der i forbindelse med udarbejdelse ny georefereret lovgivning tages stilling til de tre forholds indbyrdes vægtning. En stærk betoning af det politiske skøn eller den politiske prioritering, kan svække behovet for en stærk naturvidenskabeligt begrundet stedfæstelse. Myndighederne bør i den forbindelse være opmærksomme på, at forarbejderne til ny arealregulering kan tage stilling til det, man kan kalde georefereringens generaliseringsgrad – dvs. det, der i praksis kan beskrives som et korts opløselighed eller geografisk nøjagtighed. Der er en betydelig frihed for lovgiver til politisk at beslutte, hvilken nøjagtighed i det geografiske grundlag, der er tilstrækkelig for en given regulering, og det styrker det retlige grundlag for en given regulering, hvis den udtrykkeligt er taget politisk stilling til den nødvendige nøjagtighed i stedfæstelsen.

Brugen af geodata eller georefereret lovgivning i mere eller mindre automatiserede afgørelsesprocesser rejser særlige forvaltningsretlige problemstillinger. Mulighederne for at automatisere afgørelsesprocessen beror bl.a. på, om afgørelsen har en skønsmæssig eller lovbunden karakter. Afgørelser med skønsmæssige elementer er vanskelige at automatisere uden at komme i strid med forbuddet mod at sætte et skøn under regel. Stærkt lovbundne afgørelser vil derimod lettere kunne automatiseres, hvis IT-systemerne indrettes, så de opfylder de almindelige forvaltningsretlige krav. Der må imidlertid også her tages højde for hjemmelsgrundlaget og kvaliteten af de anvendte geodatasæt.

Endelig må det påpeges, at det er afgørende, at de geodata der tillægges retlig betydning i lovgivningen, svarer til de geodata eller kort, der er tilgængelige for borgerne. Borgerne må kunne støtte ret på de umiddelbart tilgængelige geodata, f.eks. på miljøportalen, også selvom lovgivningen måske ikke refererer til miljøportalen men til et kortbilag i loven el.lign. På samme måde vil fejlbehæftede eller misvisende kort kunne skabe grundlag for berettigede forventninger hos borgere og virksomheder.

Noter

1. Se f.eks. Husdyrreguleringsudvalget, *Anbefalinger fra Husdyrreguleringsudvalget* (Miljøstyrelsen, 2011) og Ekspertudvalget vedrørende klagesystemet på natur- og miljøområdet, *Reform af klagesystemet på natur- og miljøområdet – Afrapportering fra det eksterne ekspertudvalg vedrørende klagesystemet på natur- og miljøområdet* (2011).
2. Se f.eks. den forrige danske fællesoffentlige digitaliseringsstrategi, *Den digitale vej til fremtidens velfærd* (Regeringen /KL / Danske Regioner, 2011) og det, der kaldes grunddataprogrammet, *Gode grunddata til alle* (Kommunernes Landsforening og Regeringen, 2012). Initiativerne er fulgt op i den seneste digitaliseringsstrategi fra 2016: Regeringen, KL, Danske regioner, *Et stærkere og mere trygt digitalt samfund. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016–2020* (2016).
3. F.eks. de mange selvbetjenings- og kommunikationssystemer bygget om omkring de danske statslige portaler som Borger.dk, Plansystem.dk, Høringsportalen.dk, Udbudsportalen.dk osv.
4. I forhold til digitalisering og automatisering af sagsbehandlingen er problemstillingerne navnlig taget op af Paul Vang, Niels Fenger, Karsten Loiborg og Dag Wiese Schartum, jf. Paul C Vang, *Forvaltningen i en overgangstid – forvaltningen i en usikker tid?*, i: Ciara Damgaard, Carsten Henrichsen og Hanne Petersen (red.), *Ret og usikkerhed* s. 39–58 (Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2012), s. 45; Niels Fenger, «Den forvaltningsretlige teoris udfordringer i starten af det 21. århundrede», *Juristen* 92 årg. nr. 10 s. 275–284 (2010); Niels Fenger «Den automatiserede forvaltning – tekniske og retlige udfordringer», *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 91 årg. nr. 4 s. 23–39 (2014) ; Karsten Loiborg, *Digital Forvaltning – en udfordring til de forvaltningsretlige krav*, i: Carsten Henrichsen, Jens Elo Rytter og Steen Rønsholdt (red.), *Ret, Informatik og Samfund*. (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2010); Dag Wiese Schartum «Den menneskelige faktor i elektronisk forvaltning» i: Carsten Henrichsen, Jens Elo Rytter og Steen Rønsholdt (red.), *Ret, Informatik og Samfund*. (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2010).
5. Lasse Baaner og Line Hvingel, «Spatiality of Environmental Law», *Journal for European Environmental & Planning Law* 12 årg. nr. 2 s 173–88 (2015); Lasse Baaner, «Geodata – et nyt område for miljøretten», *Tidsskrift for Kortlægning og Arealforvaltning* 45 årg. nr. 3 s. 1–20 (2010).

6. Lasse Baaner, Line Hvingel, og Helle Tegner Anker, *Regulering og kort*, IFRO Rapport nr. 240 (Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet, 2015).
7. COM(2015) 192 final. Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, En strategi for et digitalt indre marked i EU.
8. Line Hvingel, Lasse Baaner, og Lise Schrøder, «Mature e-Government based on spatial data – legal implications», *International Journal of Spatial Data Infrastructure Research* 9 årg. s. 131–49 (2014).
9. Regeringen, KL, og Danske Regioner, *Den digitale vej til fremtidens velfærd. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011–2015* (Schultz Information, 2011).
10. Se også den seneste vejledning om fra Digitaliseringsstyrelsen fra 2015, *Vejledning om digitaliseringsklar lovgivning – En vejledning om at indtænke digitalisering i lovforslag*, der ironisk nok ikke er udgivet digitalt som de fleste andre vejledninger på www.retsinformation.dk.
11. Direktiv 2007/2/EF om opbygning af en infrastruktur for geografisk information i Det Europæiske Fællesskab (INSPIRE).
12. Se om INSPIRE-direktivet Baaner, «Geodata – et nyt område for miljøretten», *Tidsskrift for Kortlægning og Arealforvaltning*, Vol. 45, No. 3, 2010.
13. Kommunernes Landsforening og Regeringen, *Gode grunddata til alle – En kilde til vækst* (Rosendahls – Schultz Distribution, 2012).
14. Ibid., s. 19.
15. Regeringen, KL, Danske regioner, Et stærkere og mere trygt digitalt samfund. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016–2020 (2016).
16. Lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1529 af 23/11/2015.
17. Bekendtgørelse nr. 1190 af 26/09/2013 om beskyttede sten- og jorddiger og lignende.
18. Bekendtgørelse nr. 794 af 24. juni 2016 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.
19. Direktiv 2000/60/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger.
20. Lov nr. 1606 af 26/12/2013 om vandplanlægning.
21. Se Baaner, Hvingel og Anker, *Regulering og kort*, note 6, s. 25.
22. Lov om vandløb, Jf. lovbekendtgørelse nr. 1579 af 08/12/2015.
23. Lov om naturbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 1578 af 08/12/2015.
24. Se f.eks. Lasse Baaner, «Autoritative geografiske grunddata på miljøområdet», *Geoforum Perspektiv* nr. 23 s. 25–37 (2013), s. 31.
25. Se bekendtgørelse nr. 1255 af 26/11/2014 om udpegning af drikkevandsinteresser og Lasse Baaner og Helle Tegner Anker, «Indsatsplaner og grundvandsbeskyttelse», *Tidsskrift for Landbrugsret* nr. 2 s. 88–101 (2012).
26. Baaner og Anker, «Indsatsplaner og grundvandsbeskyttelse», *ibid.* s. 93.
27. Baaner, Hvingel, og Anker, *Regulering og kort*, note 6, s. 25.
28. Thomas Balstrøm, Ole Jacobi, og Lars Bodum, *Bogen om GIS og geodata* (GIS & Geodata, 2006), s. 23; Ian Heywood, Sarah Cornelius, og Steve Carver, *An introduction to geographical information systems*, 3. udg. (Prentice Hall, 2006), s. 32. Geodata er i INSPIRE-direktivet defineret i artikel 3, stk. 1, nr. 2 som alle data, som rummer en direkte eller indirekte henvisning til et bestemt sted eller geografisk område. Legaldefinitionen medtager dermed ikke tidsdimensionen, uden at det dog har givet anledning til praktiske problemer, se også Baaner, «Autoritative geografiske grunddata på miljøområdet», note 24, s. 26.
29. Baaner, «Geodata – et nyt område for miljøretten», note 5, s. 7.
30. Kategoriseringen i rettigheder, pligter, kompetencenormer og afvejningsregler er overvejende praktisk betonet. En afvejningsregel kan også beskrives som en pligt til at til at lægge vægt på

bestemte forhold i en afgørelse, mens rettigheder og kompetencenormer kan beskrives som pligter for andre retssubjekter end dem de direkte angår.

31. Baaner, «Autoritative geografiske grunddata på miljøområdet», note 24, s. 27.
32. Lov om landbrugsejendomme, jf. lovbekendtgørelse nr. 26 af 14/01/2015.
33. Baaner, Hvingel, og Anker, *Regulering og kort*, note 6, s. 17.
34. Ibid.
35. Anthony Galton, *On the Ontological Status of Geographical Boundries*, i Matt Duckham, Michael F Goodchild, og Michael F Worboys (red.) *Foundations of Geographic Information Science*, s. 151–172 (Taylor & Francis, 2003). Se også Barry Smith, *On Drawing Lines on a Map*, i A U Frank, W Kuhn, og D M Mark (red.), *Spatial Information Theory*, bd. 988, Lecture Notes in Computer Science s. 475–484 (Springer Verlag, 1995).
36. Anthony Galton, *On the Ontological Status of Geographical Boundries*, s. 153.
37. Baaner, «Autoritative geografiske grunddata på miljøområdet», note 24, s. 35.
38. Natur- og Landbrugskommissionen, *Natur og landbrug – en ny start*, (2013), s. 28.
39. Baaner, Hvingel, og Anker, *Regulering og kort*, note 6, s. 17.
40. Sagen er refereret i Miljøretlige Afgørelser og Domme, MAD 2013.181.
41. Bent Christensen, *Forvaltningsret – Opgaver, hjemmel, organisation* (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1997), s. 323 ff; Jørgen Albæk Jensen, *Forvaltningens organisation*, i Jens Garde m.fl. *Forvaltningsret. Almindelige emner* 5. udg. s. 17–76 (Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2009), s. 21.
42. Se f.eks. Peter Pagh, *Fast ejendom – regulering og køb*, (Karnov Group, 2013), s. 212; Karsten Revsbech, *Planer og forvaltningsret* (C.E.C. Gad, 1986).
43. Bekendtgørelse nr. 1828 af 16/12/2015 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.
44. Sagen er refereret i Miljøretlige Afgørelser og Domme, MAD2015.261.
45. Jf. Datatilsynets journalnummer 2004-122-0104. Se også journalnr. 2004-122-0104 og omtalen i Hanne Marie Motzfeldt, *God databehandlingsskik – udvalgte problemstillinger ved forvaltningsmyndigheders videregivelse af personoplysninger* (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2009), s. 55.
46. Jf. f.eks. herom Peter Blume, *Persondataretten i en brydningstid* (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2014) s. 51 og Motzfeldt, *God databehandlingsskik – udvalgte problemstillinger ved forvaltningsmyndigheders videregivelse af personoplysninger* note 45, s. 185.
47. Se f.eks. Økonomi- og Erhvervsministeriet, *Kortlægning af straksafgørelser og systemtilsystem løsninger i det offentlige* (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2009). Bekendtgørelse 243 af 10/03/2015 om anmeldelse, registrering, gebyr samt offentliggørelse m.v. i Erhvervsstyrelsen er et eksempel på brug af begrebet digital straksafgørelse i lovgivningen.
48. Se f.eks. Regeringen, *Afbureaukratiseringsplan for det erhvervsrettede område* (2009).
49. Pepijn A J Van Oort, *Spatial data quality: from description to application*, Delft: Nederlandse Commissie voor Geodesie (2005).
50. Jf. også Paul C Vang, «Nye tider – nye afgørelsesformer?», *Juristen* 87 årg. nr. 1 s. 2–9 (2005).
51. Baaner, Hvingel, og Anker, *Regulering og kort*, note 6, s. 36.
52. Fenger, «Den forvaltningsretlige teoris udfordringer i starten af det 21. århundrede», note 4, s. 281; Vang, «Nye tider – nye afgørelsesformer?», note 50.
53. Fenger, «Den forvaltningsretlige teoris udfordringer i starten af det 21. århundrede», note 4, s. 282; Fenger, «Den automatiserede forvaltning – tekniske og retlige udfordringer», note 4, s. 32.
54. Vang, «Nye tider – nye afgørelsesformer?», note 50, s. 4.
55. Arbejdsgruppe under teknologirådet, «Retssikkerhed og aktivt medborgerskab i digital forvaltning» (Teknologirådet, 2005).

56. Folketingets Ombudsmand, *Forvaltningsretlige krav til det offentlige IT-løsninger*, Notat af 2. september 2014. Ombudsmandens interesse for området har Justitsministeriet har udarbejdet et notat af 18. november 2015 om forvaltningsretlige krav til det offentlige it-løsninger. Ombudsmandens krav er i øvrigt behandlet af Hanne Marie Motzfeldt i «Den danske ombudsmands krav om værdibaseret design af den digitale forvaltning», *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, årg. 92, nr. 2 s. 8–23.
57. Folketingets Ombudsmand, *Forvaltningsretlige krav til det offentlige IT-løsninger*, Notat af 22. januar 2016.
58. Dag Wiese Schartum, *Elektronisk forvaltning som udfordring for forvaltningsretten*, i: Carsten Henriksen, Steen Rønsholdt og Peter Blume (red.), *Forvaltningsretlige perspektiver* s. 581–620 (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006), s. 597.